



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 14 de julho de 2023
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

NOTA DE ENVIO

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 11 de julho de 2023

para: Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: COM(2023) 405 final

Assunto: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Tribunal de Contas – Plano de Ação da Estratégia Antifraude da Comissão – Revisão de 2023

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 405 final.

Anexo: COM(2023) 405 final



Bruxelas, 11.7.2023
COM(2023) 405 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS
REGIÕES E AO TRIBUNAL DE CONTAS**

Plano de Ação da Estratégia Antifraude da Comissão – Revisão de 2023

{SWD(2023) 245 final}

1. INTRODUÇÃO

A UE enfrenta atualmente grandes desafios, nomeadamente a inflação, a recuperação pós-pandemia, as alterações climáticas e a guerra de agressão contra a Ucrânia. Estes desafios exercem uma enorme pressão sobre o orçamento da UE. Por conseguinte, é hoje mais importante do que nunca que o orçamento esteja bem protegido e que os fundos da UE cheguem aos destinatários previstos. Caso contrário, tal enfraquecerá a confiança nas instituições da UE, bem como na UE no seu conjunto.

Neste contexto, chegou o momento de fazer o balanço dos esforços desenvolvidos pela Comissão para combater a fraude e as irregularidades e de dar um novo impulso a esses esforços.

Embora a proteção do orçamento da UE seja uma responsabilidade partilhada entre a UE e os seus Estados-Membros¹, a Comissão Europeia desempenha um papel de liderança na definição das normas e na criação do quadro para esta responsabilidade partilhada. Um instrumento fundamental para a execução desta função é a Estratégia Antifraude da Comissão (CAFS) e o plano de ação que a acompanha, remontando o último a abril de 2019².

A CAFS de 2019 especificava que o plano de ação seria revisto e alterado conforme adequado. Atualmente, as novas realidades com que a Comissão se defronta nos seus esforços para proteger o orçamento da UE requerem que tal revisão seja feita. O objetivo é dispor de um plano de ação específico e com impacto para dar resposta aos crescentes desafios que a UE enfrenta no domínio da luta contra a fraude, com base no trabalho realizado no âmbito do plano de ação de 2019.

Tal como o seu antecessor, o plano de ação revisto procura reforçar todas as partes do ciclo antifraude: prevenção, deteção, investigação e correção. Vem complementar uma série de outras iniciativas estratégicas recentes ou em curso, como a proposta relativa a um organismo interinstitucional de ética³, o pacote legislativo anticorrupção⁴, a reformulação, em curso, do Regulamento Financeiro⁵, o mecanismo para o Estado de direito⁶ e o regime geral de condicionalidade⁷.

O plano de ação revisto complementa igualmente os inquéritos independentes efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e pela Procuradoria Europeia (EPPO).

A presente comunicação é acompanhada do plano de ação revisto.

2. PREPARAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO REVISTO

O plano de ação revisto resulta de um vasto processo de consulta interna da Comissão, nomeadamente através da Rede de Prevenção e Deteção da Fraude (FPDNet), na qual estão representados todos os serviços da Comissão e agências de execução. O processo foi conduzido sob a direção do OLAF, que é o serviço da Comissão responsável pela luta contra

¹ Artigo 325.º, n.º 1, do TFUE.

² COM/2019/196 final e SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

a fraude e que preside a FPDNet. A conclusão mais importante deste processo de consulta é que, embora a CAFS de 2019 permaneça válida, o plano de ação que a acompanha necessita de ser atualizado, por vários motivos.

Em primeiro lugar, a execução do plano de ação de 2019 está, em grande medida, concluída. Até à data, foram concluídas 60 das 63 ações ou, no caso de ações repetitivas ou contínuas, como a formação, encontram-se em curso⁸. São necessárias novas ações para assegurar progressos sustentados em matéria de luta contra a fraude.

Em segundo lugar, registaram-se vários desenvolvimentos importantes desde 2019, incluindo o início de um novo quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027, o lançamento do NextGenerationEU e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o início das operações da Procuradoria Europeia.

Para preparar a revisão do plano de ação, o OLAF realizou uma avaliação da execução do plano de ação de 2019 através de um inquérito junto dos serviços da Comissão e das agências de execução. Segundo este inquérito, as medidas mais úteis do plano de ação de 2019 dizem respeito à formação e à sensibilização sobre questões relacionadas com a fraude, ao reforço dos instrumentos informáticos de prevenção da fraude, ao trabalho da FPDNet e à melhoria das estratégias antifraude.

A avaliação forneceu igualmente uma série de ideias relativas a novas ações a incluir no plano revisto, nomeadamente no que respeita à utilização da mineração de dados e de outras ferramentas informáticas e à cooperação com a Procuradoria Europeia e com as agências descentralizadas.

Além disso, o OLAF recenseou e analisou os principais riscos de fraude identificados pelos serviços da Comissão e pelas agências de execução, a fim de determinar os riscos de fraude mais comuns e mais significativos. Foram identificados os seguintes principais riscos de fraude:

- falsificação de declarações e de documentos no âmbito de concursos, subvenções e despesas administrativas;
- duplo financiamento;
- conflitos de interesses, corrupção, favoritismo ou conluio;
- utilização abusiva de informações privilegiadas;
- plágio;
- abuso de influência;
- contrapartes pouco fiáveis;
- acesso indevido a dispositivos e sistemas informáticos e a contas bancárias e pirataria informática.

As resoluções anuais do Parlamento Europeu sobre a proteção dos interesses financeiros da UE⁹, os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu e os inquéritos do OLAF constituem igualmente fontes de informação importantes para o plano de ação revisto.

⁸ As poucas ações restantes tiveram de ser atualizadas.

⁹ Nomeadamente as resoluções do Parlamento Europeu de 19 de janeiro de 2023 (P9_TA(2023)0018) e de 7 de julho de 2022 (P9_TA(2022)0300).

Graças a reuniões bilaterais e multilaterais e a uma consulta escrita dos serviços da Comissão e das agências de execução, o OLAF recolheu mais de 200 ideias sobre novas ações a incluir no plano de ação revisto e sobre as ações do plano de ação de 2019 a prosseguir.

A seleção e formulação finais das ações têm sido orientadas pela ambição de dispor de um plano de ação específico e eficaz. Além disso, foi feita uma ponderação entre a necessidade de continuidade e a necessidade de renovação e de inovação. Foi dada prioridade a ações relacionadas com novos desenvolvimentos e a ações que visam fazer face a riscos de fraude importantes.

3. OS SETE TEMAS DO PLANO DE AÇÃO REVISTO

As 44 ações estão agrupadas em sete temas que refletem as prioridades da Comissão em matéria de luta contra a fraude.

1. Promover a digitalização e a utilização de ferramentas informáticas para combater a fraude

O processo de consulta concluiu que a digitalização deve ser uma prioridade importante para a Comissão na prossecução do seu programa de luta contra a fraude. São necessárias, em especial, mais soluções informáticas a nível da instituição para tornar a luta contra a fraude mais eficaz e eficiente. Por conseguinte, a Comissão continuará a estudar as possibilidades de aumentar a digitalização e a interoperabilidade. É igualmente necessário reforçar e alargar a utilização das ferramentas informáticas existentes, como a Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² e IMS¹³, para prevenir, detetar e investigar a fraude. A futura configuração Arachne será desenvolvida, a nível da instituição, para efeitos de cálculo dos riscos e de mineração de dados em todos os modos de gestão, enquanto o OLAF estudará opções digitais que lhe permitam melhorar a sua comunicação sobre os inquéritos com os outros serviços da Comissão e com as agências de execução.

2. Ajudar os Estados-Membros a reforçar a proteção do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como dos fundos relativos à coesão, à agricultura e às pescas

O MRR é um novo instrumento, dotado de mecanismos específicos de controlo e de luta contra a fraude. Por conseguinte, é necessária uma especial atenção para garantir que eventuais lacunas ou vulnerabilidades à fraude fiquem por detetar. Por conseguinte, a Comissão prosseguirá os seus esforços para prevenir e detetar a fraude que afeta o MRR, nomeadamente analisando cuidadosamente os riscos relacionados com a fraude, a corrupção, o duplo financiamento e os conflitos de interesses, bem como realizando auditorias centradas na proteção dos interesses financeiros da UE. Na gestão partilhada, a Comissão desempenha

¹⁰ A Arachne, uma ferramenta informática integrada utilizada para o cálculo dos riscos e a mineração e o enriquecimento de dados, foi desenvolvida para ajudar as autoridades de gestão a realizar controlos administrativos e verificações de gestão no domínio dos fundos estruturais. A Arachne pode ser utilizada para calcular os riscos relacionados, nomeadamente, com o duplo financiamento e os conflitos de interesses.

¹¹ O EDES é o Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão, desenvolvido para impedir que pessoas e entidades não fiáveis recebam fundos da UE em regime de gestão direta e indireta.

¹² O SUMMA é o Sistema Financeiro Central da Comissão Europeia, desenvolvido para substituir o sistema atual, o ABAC.

¹³ O IMS, Sistema de Gestão de Irregularidades, foi desenvolvido para permitir que os Estados-Membros da UE e os países candidatos cumpram a sua obrigação legal de comunicar à Comissão eventuais irregularidades relacionadas com despesas. Com base nos dados do IMS, a Comissão realiza análises operacionais e estratégicas e publica o relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia.

um papel importante, nomeadamente prestando apoio e orientação aos Estados-Membros sobre uma série de temas, como o desenvolvimento de estratégias antifraude e a comunicação de irregularidades e fraudes no Sistema de Gestão de Irregularidades (IMS). O plano de ação prevê que os serviços da Comissão abrangidos pela gestão partilhada, bem como o OLAF, reforcem o seu apoio específico às autoridades dos Estados-Membros.

3. Reforçar a proteção dos fundos em regime de gestão indireta e no domínio das relações externas

A proteção dos fundos em regime de gestão indireta é confiada a organizações parceiras. No entanto, a responsabilidade continua a incumbir à Comissão, devendo garantir um elevado nível de proteção desses fundos. Por conseguinte, os parceiros de execução devem comunicar sistematicamente à Comissão as fraudes detetadas. Para o efeito, a Comissão prestará um maior apoio e realizará ações de sensibilização dirigidas a esses parceiros, insistindo simultaneamente nas suas obrigações jurídicas de cooperação.

4. Reforçar a capacidade da UE para combater a fraude aduaneira e proteger as receitas da UE

A fim de reforçar a capacidade da UE para combater eficazmente a fraude aduaneira, os instrumentos analíticos e a partilha de dados desempenham um papel importante. A Comissão continuará a desenvolver esses instrumentos analíticos e aumentará a partilha de dados. Para proteger as receitas provenientes do Pacto Ecológico, a Comissão adotará medidas para minimizar os riscos de fraude associados ao Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço, ao Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE e a outros novos recursos próprios.

5. Reforçar a arquitetura antifraude da UE

A arquitetura antifraude da UE é composta por um grande número de intervenientes que devem trabalhar em conjunto de forma coordenada para proteger, tanto quanto possível, os interesses financeiros da UE. O panorama da luta contra a fraude cada vez mais complexo e a sofisticação dos autores de fraudes tornam mais importantes do que nunca a cooperação e a coordenação para além dos limites organizacionais. A Comissão continuará a desenvolver a cooperação com os principais parceiros, como as autoridades dos Estados-Membros e a Procuradoria Europeia, para combater a fraude. Reforçará igualmente o seu apoio às agências descentralizadas e às empresas comuns, protegerá os jornalistas de investigação enquanto importante fonte de informação e explorará a possibilidade de aumentar a participação da sociedade civil na luta contra a fraude.

6. Reforçar a governação da Comissão no domínio da luta contra a fraude e manter um elevado nível de coordenação e de cooperação entre os serviços da Comissão e as agências de execução

Embora tenham sido realizados progressos consideráveis em termos do reforço da governação antifraude e da melhoria da coordenação, da cooperação e dos processos no seio da Comissão, para poderem ser eficazes e eficientes a mais longo prazo, esses esforços devem ser sustentados e reforçados em domínios específicos. O OLAF continuará a apoiar os serviços da Comissão e as agências de execução através da FPDNet e de aconselhamento sobre estratégias antifraude. Além disso, a política antifraude deve ser considerada no seu contexto político mais vasto da UE. É importante que considerações antifraude sejam mais integradas noutros domínios de intervenção intrinsecamente ligados à luta contra a fraude,

por exemplo, a luta contra a corrupção e o Estado de direito, e que as sinergias sejam mais exploradas.

7. Reforçar a cultura de ética e de luta contra a fraude no seio da Comissão

Continua a ser necessário reforçar os conhecimentos em matéria de ética e de luta contra a fraude e manter um elevado nível de sensibilização do pessoal da Comissão para estas questões. As considerações em matéria de ética e de luta contra a fraude devem ser um reflexo natural para todo o pessoal da Comissão, em especial para aqueles cujas tarefas envolvem a gestão ou o controlo dos fundos da UE, bem como para os membros da Comissão. A Comissão reforçará gradualmente a formação e a sensibilização em matéria de ética e de luta contra a fraude de forma holística, na medida em que os dois temas são indissociáveis. A Comissão reforçará igualmente a base de conhecimentos no domínio de luta contra a fraude e integrará considerações antifraude no seu processo de recrutamento.

4. EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE AÇÃO REVISTO

O OLAF coordenará e acompanhará a execução do plano de ação revisto e informará regularmente o conselho de administração da Comissão sobre os progressos realizados. A fim de assegurar que os esforços destinados a reduzir a fraude de que é objeto o orçamento da UE se prossigam, o OLAF colaborará com os serviços da Comissão e as agências de execução para fazer com que as ações pertinentes sejam tidas em conta nas estratégias antifraude a nível dos serviços, nos planos de gestão e nos relatórios anuais de atividades.

Todos os anos, a Comissão informará as outras instituições da UE e o público sobre as medidas tomadas a nível da UE e nos Estados-Membros para proteger os interesses financeiros da UE, nomeadamente sobre a execução do plano de ação. Serão definidos indicadores a nível interno para seguir os progressos realizados.

Por conseguinte, a Comissão assegurará que os resultados das ações de luta contra a fraude sejam disponibilizados ao público. Tal deverá contribuir para reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições da UE e garantir que a luta contra a fraude continue a ocupar um lugar de destaque na agenda política da UE.

O plano de ação revisto será executado entre 2023 e 2026, podendo, se necessário, ser alterado.